

# **A INFRA-ESTRUTURA URBANA**

***Terezinha Moreira***

## **1. INTRODUÇÃO**

A atuação do BNDES no financiamento à infra-estrutura urbana remonta a meados da década de 80, sendo então focada nos investimentos do setor de transporte público de passageiros, com ênfase no apoio aos chamados projetos estruturantes de grande capacidade, tais como o modal metrorviário.

Já no início dos anos 90, o BNDES estabelece critérios e diretrizes para financiar projetos destinados a racionalizar e modernizar sistemas municipais e metropolitanos de transportes sobre pneus (ônibus), constituindo-se na principal fonte interna de recursos para investimentos nesse setor.

Em 1995, com o advento da Lei de Concessões (Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), a atuação do BNDES nos setores de infra-estrutura em geral ganha novo impulso, configurando o marco inicial das ações financiadoras para o saneamento básico. Já em 1997, o BNDES amplia seu escopo de atuação, passando a contemplar os investimentos em saneamento ambiental.

Em 1999, com a criação da Área de Infra-Estrutura Urbana, o BNDES dá os primeiros passos rumo à adoção de um enfoque espacial urbano, reunindo nessa unidade as ações empreendidas junto aos setores de saneamento ambiental e transporte urbano de passageiros.

Como resultado do processo de Planejamento Estratégico empreendido ao longo de 2000, o BNDES define o desenvolvimento social e urbano como uma das dimensões de sua atuação para o período 2000-05, estabelecendo como prioridade o apoio à viabilização de investimentos em infra-estrutura urbana, tendo em vista sua expressiva contribuição para elevar a qualidade de vida da população. Para tal, a Área de Infra-Estrutura Urbana, a partir de 2001, organiza-se com o objetivo de formular, desenvolver e implementar uma estratégia de promoção urbana.

A análise evolutiva da atuação – ainda que recente – do BNDES no tocante à questão urbana revela uma experiência extremamente rica, tanto pelo caráter multidisciplinar das lições aprendidas quanto pela natureza institucional dos atores envolvidos e pela perspectiva de contribuir efetivamente no âmbito da formulação de políticas urbanas para o país.<sup>1</sup>

## **2. AS ORIGENS: TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS**

O início da atuação do BNDES junto ao setor de transportes de passageiros se dá mediante o apoio a projetos metro-ferroviários, com destaque para os investimentos realizados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo. O BNDES viria a apoiar, ainda, os programas de expansão e melhoria operacional do Metrô-RJ e a implantação do Metrô-DF (esse último já nos anos 90).

Os modais de alta capacidade<sup>2</sup> demandam expressivos volumes de investimento não só para sua implantação e conseqüente manutenção e conservação, mas também para suas necessárias expansões. Tais investimentos caracterizam-se, portanto, pela necessidade de aporte significativo de recursos públicos. Observe-se que, antes da Constituição de 1988, o governo federal desempenhava, por meio da EBTU e da CBTU, papel significativo tanto no planejamento quanto no financiamento do setor. Definido o transporte urbano como de competência municipal (ou estadual, quando metropolitano), o setor passa a carecer de orientação e diretrizes claras e de recursos orçamentários adequados.

É nesse ambiente que o BNDES dá início a uma ação consistente de apoio ao setor, com o fomento ao planejamento, à organização, à integração (física, operacional e tarifária) e à modernização dos sistemas. Mediante sistemática e efetiva participação nos fóruns de secretários municipais e estaduais de transportes, o BNDES desenvolve e consolida seu papel de única instituição financeira, no país, a prover recursos de longo prazo para financiar os investimentos do setor.<sup>3</sup>

## 2.1. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS E PRIORIDADES<sup>4</sup>

Verificou-se que o quadro de desorganização dos sistemas de transportes, acompanhado de um nível deficiente de investimentos, tinha como principais razões:

- a falta de prioridade conferida ao transporte coletivo urbano pelas diferentes esferas da administração pública;
- a falta de integração entre os diferentes modais de transportes, gerando congestionamentos nas zonas centrais das cidades, em função do traçado radial das linhas e da superposição dos trajetos;
- as elevadas quilometragens percorridas, por conta do grande número de veículos em circulação;
- a inexistência de adequado e duradouro equacionamento de fontes de financiamento que permitisse concretizar empreendimentos estruturantes; e
- as dificuldades de entendimento institucional, sobretudo em regiões metropolitanas, com indefinição, superposição e conflito de responsabilidades e interesses entre os órgãos responsáveis pelo transporte urbano.

Além disso, mais de 90% do transporte coletivo urbano do país concentra-se em modos de baixa capacidade e eficiência, demandando, portanto, não só uma profunda mudança na matriz modal, como também a indução à intermodalidade, mediante a adoção do conceito de rede integrada.

O equacionamento adequado do transporte urbano nas cidades brasileiras (em especial as de médio e grande porte) apresenta clara e direta relação com a melhoria da qualidade de vida de suas populações, em virtude, basicamente:

- da redução do tempo de viagem, propiciando maior disponibilidade para outras atividades, tais como lazer, cultura e consumo;
- do papel preponderante dos transportes como instrumento de planejamento urbano e uso do solo;
- da organização do trânsito e melhoria da segurança viária;
- dos impactos ambientais positivos (por exemplo, redução do consumo global de combustíveis; substituição do diesel por combustível ambientalmente mais adequado; redução da emissão de poluentes por exemplo); e
- da ampliação do atendimento a populações de menor renda, permitindo diminuir os gastos com transporte (sistemas integrados).

Considerem-se, ainda, não menos importantes os benefícios de ordem econômica gerados pelos investimentos em transportes urbanos, tais como:

- a melhoria na produtividade da economia, decorrente da diminuição do tempo de viagem (redução dos atrasos dos funcionários e das ausências causadas por acidentes; uso econômico dos ganhos de tempo);
- a redução do desperdício e dos custos em geral (mediante a racionalização do consumo de combustíveis) e de despesas com a recuperação de vias degradadas e com os sistemas previdenciário e de saúde (incidência de doenças respiratórias e oftalmológicas, acidentes de trânsito etc.);

- o aumento do acesso de clientes e consumidores aos negócios (em especial no setor de comércio e serviços);
- a revitalização de zonas degradadas (áreas antes desvalorizadas) pelo estímulo ao desenvolvimento de pólos de prestação de serviços no entorno de terminais e pelos empreendimentos imobiliários na região lindeira dos sistemas de transportes; e
- a valorização fundiária decorrente da relação direta entre a disponibilidade de infraestrutura urbana e o desenvolvimento econômico.

À luz dessa avaliação, o BNDES estabeleceu as seguintes diretrizes para nortear os investimentos a serem apoiados no setor:

- a redução dos custos totais do sistema, privilegiando os modais de maior capacidade unitária de transporte (trens, metrô, barcas etc.);
- a integração física, tarifária e operacional entre os modais, eliminando as superposições e reduzindo o número de veículos em circulação;
- o estímulo à utilização de energéticos renováveis e à redução dos níveis de poluição, notadamente nos grandes centros urbanos;
- a visão de sistema (e não de linha) de transporte; e
- a melhoria tecnológica em equipamentos e infraestrutura.

Por conseguinte, os projetos prioritários de transporte urbano de passageiros devem apresentar como características e objetivos:

- o atendimento a maiores demandas, em especial nas regiões metropolitanas e nos grandes aglomerados urbanos;
- a indução ao reordenamento urbano;
- a redução dos níveis de poluição e agressão ao meio ambiente;
- o desenvolvimento de novas tecnologias;
- a modernização na gestão e operação; e
- a melhoria da qualidade de vida da população.

A partir desse entendimento, já em 1999 o antigo Departamento de Desenvolvimento Urbano do BNDES estabeleceu como suas linhas mestras de atuação:

- grandes projetos estruturantes: apoio a sistemas de grande capacidade, geralmente sobre trilhos;
- cidades: compreendendo transportes urbanos, circulação e estruturação urbana; e
- fomentos: estudos voltados para a concepção e o fomento a futuros projetos.

Podem-se citar como exemplos dos resultados obtidos:

- grandes projetos estruturantes:
  - a) públicos: Metrô-SP, Metrô-RJ, Metrô-DF, CPTM, SP-Trans;<sup>5</sup> e
  - b) privados ou com participação privada: Comab, linha 4 do Metrô-SP, Lamsa (Linha Amarela), SuperVia;<sup>6</sup>
- cidades:
  - a) sistemas municipais: Manaus, São Luís, Recife (duas operações), Salvador (duas operações), Belo Horizonte (duas operações), Rio de Janeiro (inclusive operação de modernização da avenida Brasil), Jundiaí, Florianópolis (inclusive operação a favor da Cotisa, operadora privada de terminais), Joinville, Blumenau, Porto Alegre (três operações), Belém;<sup>7</sup> e
  - b) sistemas metropolitanos: RM Vitória, RM Porto Alegre, RM Curitiba, RM Recife;
- estudos:<sup>8</sup>
  - a) ligação Rio-Niterói-São Gonçalo-Itaboraí: trata-se de estudo de viabilidade desenvolvido por consórcio contratado mediante licitação pública, com recursos do BNDES, tendo por base convênio firmado com o estado do Rio de Janeiro, para

concessão privada. O projeto apresenta forte vertente urbana, envolvendo a revitalização de toda a região altamente degradada no entorno da linha existente;

b) trens regionais: mediante contrato com a Coppe/UFRJ, objetivou identificar na malha ferroviária nacional trechos com potencial de uso para o transporte de passageiros.<sup>9</sup> Foram apontados 64 trechos, segundo os critérios mínimos estabelecidos para seleção, a saber: (i) ociosidade ou baixa utilização do trecho para transporte de carga; (ii) extensão máxima de duzentos quilômetros; e (iii) cruzar pelo menos uma cidade com mais de 100 mil habitantes. O estudo foi, então, realizado para nove trechos: Fortaleza–Sobral (CE); Cabedelo–João Pessoa–Campina Grande (PB); Vitória–Cachoeiro do Itapemirim (ES); Volta Redonda–Itatiaia (RJ); Varginha (MG)–Cruzeiro (SP); Campinas (SP)–Poços de Caldas (MG); Maringá–Londrina (PR); Caxias do Sul–Bento Gonçalves (RS); e Pelotas–Rio Grande (RS). Prevê-se a manutenção da bitola métrica existente, com via singela; e, no que se refere ao material rolante, a adoção de tecnologia diesel de última geração, o que poderia ser objeto de produção no país. Atualmente, o BNDES e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) negociam a formalização de convênio de cooperação técnica para concessão de serviços de transporte ferroviário de passageiros, tendo como referência o estudo realizado;

c) transporte hidroviário de passageiros: estudo em conclusão, com a mesma metodologia dos estudos dos trens regionais, agregando-se mais fortemente as variáveis de desenvolvimento urbano. Ele objetiva analisar a viabilidade de modernizar e expandir essa modalidade de transporte de passageiros em dez cidades brasileiras: Belém, Natal, Maceió, Aracaju, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Santos, Florianópolis e Porto Alegre. Especial ênfase é dada à identificação da tecnologia das embarcações, de modo a assegurar a revalorização desse transporte no país; e

d) bondes modernos no centro do Rio: mediante contrato de prestação de serviços entre o município do Rio de Janeiro e o BNDES, e tomando por base o pré-projeto desenvolvido pelo Departamento de Desenvolvimento Urbano do BNDES e pelo antigo Instituto de Planejamento Urbano do Município do Rio de Janeiro (IplanRio, atual Instituto Pereira Passos, ou IPP), será desenvolvido estudo de viabilidade e modelagem para implantar e conceder a operação de sistema de bondes modernos, ou veículos leve sobre trilhos (VLT). Compreende quatro anéis circulares, servindo a todo o centro do Rio de Janeiro, em sistema integrado ao Metrô, a trens e barcas, ao bonde de Santa Teresa, ao aeroporto Santos Dumont e à rodoviária Novo Rio. Constitui, ainda, importante elemento para revitalizar o centro da cidade, em especial a zona portuária.

### **3. O DESAFIO DO SANEAMENTO AMBIENTAL**

Na década de 80, por meio da aplicação de recursos não-reembolsáveis oriundos do Finsocial, o BNDES apoiou investimentos nos segmentos de saneamento básico (especialmente nos projetos integrados em áreas de baixa renda) e de resíduos sólidos urbanos. Cabe destacar as ações inovadoras relativas à implantação de sistemas condominiais de esgotos e o estímulo à reciclagem de resíduos urbanos.<sup>10</sup>

No início dos anos 90, com a criação do Ministério do Bem-Estar Social, cessam as aplicações de natureza não-reembolsável até então realizadas pelo BNDES, mantendo-se apenas a administração da carteira dos projetos ainda em execução à época. Registre-se não só a criação, em março de 1990, do Departamento de Serviços Urbanos (Desur), com a atribuição de apoio (mediante financiamento oneroso) aos investimentos em transportes urbanos e em tratamento de resíduos sólidos, como também a referida administração da carteira das operações e dos projetos urbanos oriundos do Finsocial.

Ao final de 1995, no âmbito da reestruturação da Área de Infra-Estrutura (processo decorrente basicamente da promulgação da Lei de Concessões, em fevereiro daquele ano), constitui-se o Departamento de Operações de Saneamento (Desan) e o Departamento de Operações de Transportes Urbanos (Detru).

Essencialmente, a reestruturação empreendida pelo BNDES objetivava retomar o financiamento aos investimentos requeridos pelos setores de infra-estrutura, os quais, ao longo da década de 80, chegaram à estagnação pela falta de capacidade de investimento e de alavancagem de recursos do setor público em geral, setor que era então o principal executor de projetos nessas áreas. A Lei de Concessões abria a perspectiva de reiniciar investimentos com base na participação privada e na evolução do processo de desestatização.

De fato, no período 1995-2000, a participação dos setores de infra-estrutura nos desembolsos totais do Sistema BNDES elevou-se significativamente. São características marcantes a realização de operações estruturadas (*project finance*); o desenvolvimento de efetiva parceria com os agentes financeiros para compartilhar riscos e garantias; e a introdução de novos instrumentos para mitigar riscos.

O setor de saneamento básico (cujas estrutura de oferta de serviços remonta à década de 70, quando a implementação e a execução do Plano Nacional de Saneamento, o Planasa, induziram sua organização na forma de empresas concessionárias de controle estadual) contava com recursos do FGTS, antes administrados e aplicados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e, posteriormente, pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Nesse sentido, vale lembrar que a concessão de crédito pelas instituições financeiras ao setor público<sup>11</sup> já se encontrava sob forte contingenciamento e estava sujeita a regras emanadas do Conselho Monetário Nacional (CMN), com exigências relativas à capacidade de endividamento dos entes e empresas públicas.

No que se refere ao setor de saneamento, observa-se que, naquela fase, as operações de crédito realizadas pela CEF com recursos do FGTS não sofriam limitação, recebendo tratamento distinto do atribuído às operações de crédito das demais instituições financeiras (inclusive do BNDES) em favor de tomadores públicos. Assim, obter financiamento com recursos do FGTS para investir em saneamento dependia exclusivamente da capacidade de endividamento, pagamento e prestação de garantia dos tomadores.

Nesse quadro, a entrada do BNDES no financiamento ao setor de saneamento básico teve como foco o apoio aos programas de investimentos assumidos por concessionárias privadas, em processos licitatórios que se deram marcadamente no plano municipal, decorrentes da Lei de Concessões.<sup>12</sup> Naquela oportunidade, o Banco passou a constituir-se na única fonte de recursos passível de utilização pelas concessionárias privadas<sup>13</sup> do setor de saneamento, uma vez que os recursos do FGTS destinavam-se exclusivamente a tomadores públicos.<sup>14</sup>

Considerando a pequena participação dos sistemas municipais na estrutura de oferta do setor,<sup>15</sup> o ritmo de outorga de novas concessões à iniciativa privada e a incapacidade de os prestadores públicos arcarem com o volume de investimentos requeridos, o BNDES, na qualidade de gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND), buscou incentivar e desenvolver formas de apoio à maior participação privada, por via de concessões. Claro estava, já à época, que a universalização dos serviços de saneamento – prioridade e objetivo da atuação do BNDES – não seria alcançada se mantido o modelo vigente de prestação de serviços, sendo fundamental reestruturar, modernizar e fortalecer o setor, com a conseqüente introdução de novos mecanismos de associação entre o setor público e o privado.

Paralelamente, o Banco, na medida em que assim o permitiam as normas relativas ao grau de exposição<sup>16</sup> das instituições financeiras perante o setor público, procurou apoiar investimentos públicos em benefício do setor de saneamento.<sup>17</sup> Em julho de 1997, inicia-

se o período de contingenciamento total da concessão de crédito ao setor público, o que atinge diretamente a execução dos programas de investimentos em saneamento básico.<sup>18</sup>

Vale observar que, ainda em 1997, o Desam tem seu escopo de atuação ampliado, passando a adotar o conceito de saneamento ambiental<sup>19</sup> e alterando sua denominação para Departamento de Operações de Saneamento Ambiental (Desam).

Em abril daquele ano, a promulgação da Lei de Recursos Hídricos (Lei 9.433) introduz uma série de conceitos fundamentais, tais como a definição do recurso hídrico (água) como bem de valor econômico, permitindo e estabelecendo o princípio de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e reforçando o conceito de "poluidor pagador". A Lei define, ainda, a bacia hidrográfica como a unidade básica de planejamento da gestão dos recursos hídricos, além de determinar um ordenamento institucional mediante os Comitês de Bacia e as respectivas Agências de Bacia.

Desde 1996, o BNDES (por intermédio de sua Gerência de Estudos de Saneamento Ambiental) e a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA) estabelecem parceria para avaliar as experiências das bacias pioneiras e buscar examinar novas modalidades de apoio financeiro à constituição e viabilização das Agências de Bacia, inclusive quanto a novos mecanismos financeiros de captação de recursos para os programas prioritários de investimentos dessas bacias.

Em meados de 1999,<sup>20</sup> a realização de novas operações de crédito com o setor público começou a ser reautorizada, observadas as regras de prudência bancária e um limite global de operações, inicialmente estabelecido em R\$ 600 milhões.<sup>21</sup> Não obstante, no que tange ao setor de saneamento, persistiam as dificuldades para obter créditos internos, sobretudo em função de:

- concorrência na disputa pela concessão de crédito com outros setores, em especial o de energia, cujas regras e perspectivas apresentavam maior clareza;
- impossibilidade de acesso aos recursos do FGTS;<sup>22</sup> e
- financiamento a concessionárias públicas de saneamento (ainda que estas apresentassem capacidade de endividamento, pagamento e prestação de garantias) condicionado à análise de seu controlador, ou seja, ao atendimento pelos estados dos parâmetros estabelecidos no Senado Federal (Resolução 78) ou ao cumprimento dos Programas de Ajuste Fiscal firmados entre os estados e a União.<sup>23</sup>

Ainda em 2000, o CMN autorizou que financiamentos de projetos (conduzidos por empresas estatais não-dependentes)<sup>24</sup> vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no edital, fossem dispensados da observância do limite global de operações e da análise do controlador; o Bacen, aliás, emitiu comunicado específico, esclarecendo a possibilidade de aplicar-se essa norma às concessionárias prestadoras de serviços de saneamento básico.

Tal determinação abriu a perspectiva de financiar as concessionárias que atendessem à condição de não-dependência e que fossem executoras de projetos nos quais se previsse a realização de licitação internacional (em geral, investimentos apoiados por agências multilaterais), desde que o edital exigisse dos licitantes carta de instituição financeira que manifestasse a disposição de financiar o executor do projeto.

Outra possibilidade aberta pela legislação à concessão de crédito ao setor público (também aplicável a empresas estatais não-dependentes e permitindo a não-observância ao comentado limite global para novas operações) referia-se a operações com títulos e valores mobiliários, em processos devidamente aprovados pela CVM, levando à avaliação da perspectiva de utilizar as debêntures como forma de viabilizar apoio a programas no setor de saneamento.

Nesse sentido, via-se que:

- era possível identificar concessionárias públicas que atendessem ao critério de não-dependência definido na LRF e possuísem classificação de risco adequada para concessão de crédito;<sup>25</sup>
- algumas dessas empresas possuíam programas de investimentos financiados por organismos multilaterais (estando sujeitas, portanto, à realização de licitação internacional);<sup>26</sup>
- algumas delas também se constituíam em empresas de capital aberto, o que possibilitava estruturar operações de mercado;
- o Plano Estratégico 2000-05 elegeu entre suas dimensões estratégicas o desenvolvimento social e urbano e o fortalecimento do mercado de capitais,<sup>27</sup> dimensões que fundamentam e dão suporte às ações ora empreendidas no segmento, particularmente no saneamento básico;
- as normas de contingenciamento permitem o financiamento pelo BNDES de empresas não-dependentes em operações estruturadas, conforme descrito; e
- havia a oportunidade de viabilizar apoio a empresas públicas prestadoras de serviços de saneamento básico no Brasil, avançando no objetivo do BNDES de financiar programas de investimentos (públicos e/ou privados) que conduzam à universalização dos serviços, em especial na elevação dos níveis de tratamento de esgotos,

Considerando tudo isso, o BNDES realizou ações de fomento junto às principais empresas estaduais (de início, Sabesp e Sanepar), com vistas a conhecer seus programas globais de investimentos e avaliar as possibilidades de utilizar recursos de longo prazo do Banco na composição das fontes necessárias<sup>28</sup> a viabilizá-los.

No período 1996-2001, o BNDES, por meio de sua Gerência de Estudos de Saneamento Ambiental, elaborou vários artigos e resenhas, coordenou estudos e publicou *Cadernos e Informes de Infra-Estrutura* sobre saneamento básico, resíduos sólidos urbanos e gestão de recursos hídricos, entre outros temas.<sup>29</sup> Em conjunto com o antigo Desam, desenvolveu parcerias específicas e participou, de forma permanente, em diversos grupos de trabalho, inclusive interministeriais, voltados para discussões sobre:

- a titularidade e regulação do setor de saneamento básico, com proposição de projetos de lei, em grupos coordenados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda<sup>30</sup> e também pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano;
- os mecanismos financeiros para viabilizar o apoio à implementação dos planos de bacias, em parceria com a SRH/MMA;
- a proposição do Projeto de Lei de Resíduos Sólidos, em associação com o Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana do Estado de São Paulo (Selur) e a USP, além de discussões com a CEF sobre a caracterização dos resíduos sólidos urbanos para fins de tarifação e eventual concessão;
- as formas de restabelecer o nível de investimentos do setor, tendo em vista o agravamento das condições de saúde pública, em especial nas regiões Norte e Nordeste (esse grupo de trabalho era coordenado pela SPE/MF);
- as articulações junto à Febraban para discutir a possibilidade de atuação de bancos privados como agentes financeiros do FGTS, também sob coordenação da SPE/MF;
- a institucionalização da bacia do Alto Iguaçu (PR), inclusive quanto a mecanismos financeiros e fundo estadual de recursos hídricos, a convite do estado do Paraná;
- a reestruturação institucional do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), em conjunto com o Banco Mundial, a Sedu/PR e a CEF; e
- o estabelecimento de convênio com a Agência Nacional de Águas (ANA), visando a implementar o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes).

#### 4. A PRIORIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

O Plano Estratégico 2000-05, no âmbito estratégico do desenvolvimento social e urbano, privilegia uma abordagem voltada para identificar os problemas e desafios das cidades brasileiras e discutir soluções e formas para seu equacionamento, mediante a formulação de projetos passíveis de apoio técnico e financeiro do BNDES, a saber:

- estruturação, requalificação e revitalização urbana;
- infra-estrutura social e urbana, dentro do conceito mais amplo de cidades sustentáveis;
- sistemas municipais e metropolitanos de transportes e circulação e suas interfaces urbanas;
- transportes estruturantes, de grande capacidade; e
- saneamento ambiental.

Para implementar essas linhas de atuação e esses objetivos, vêm sendo desenvolvidas as seguintes ações:

- a articulação permanente, de caráter institucional, junto a atores relevantes, visando a:
  - a) participar dos Fóruns de Secretários Municipais, para (i) informar sobre a doutrina de atuação do Banco; (ii) conhecer projetos e programas de investimento, identificar prioridades, estabelecer contatos, estruturar e fomentar operações; e (iii) induzir à introdução de itens de intervenção urbana nos projetos de transporte;
  - b) disponibilizar material de divulgação adequado e atualizado; e
  - c) expor em congressos e seminários os fomentos, as prioridades e a forma de atuação do Banco;
- no caso dos transportes estruturantes de grande capacidade, a articulação permanente, para conhecer projetos e programas de investimento, identificar prioridades, estabelecer contatos, estruturar e fomentar operações;
- o fomento à introdução, nos projetos apresentados ao BNDES, da variável urbana: valorização dos espaços públicos (praças e calçadas), preservação do patrimônio ambiental, tratamento privilegiado para a circulação de pedestres e ciclistas, melhorias físicas e recuperação de equipamentos urbanos, medidas de *traffic calming*, revitalização e requalificação; e
- o apoio a municípios para viabilização técnica e financeira de projetos de saneamento ambiental:
  - a) avaliação e diagnóstico de seus sistemas de saneamento (água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos);
  - b) elaboração de planos de metas para a cidade como um todo e para bairros ou regiões específicas;
  - c) elaboração de plano de investimentos com propostas de alternativas para viabilizar as inversões requeridas; e
  - d) apoio técnico na montagem de agência reguladora e fiscalizadora.

Dessa forma, busca-se estimular que as ações empreendidas pelos entes públicos e privados – na qualidade de concessionários ou permissionários de serviços públicos – apresentem caráter eminentemente espacial, privilegiando as questões urbanas sem prejuízo da necessária consistência setorial.

Nesse sentido, consideram-se projetos de revitalização e requalificação urbanas aqueles que contemplem investimentos em, por exemplo:

- recuperação de áreas centrais e portuárias degradadas;
- infra-estrutura básica em áreas de risco e de ocupação irregular;
- tratamento de pontos de enchentes e deslizamentos;
- drenagem e recuperação ambiental;
- valorização urbanística dos espaços públicos;



- mobiliário e equipamentos urbanos;
- arborização e recuperação de áreas de lazer;
- recuperação do patrimônio histórico e cultural;
- planos diretores, globais e temáticos; e
- saneamento ambiental, em especial saneamento básico e coleta, disposição e tratamento de resíduos sólidos, no âmbito do equacionamento dos problemas das cidades.

Projetos de transportes urbanos, de caráter predominantemente setorial, devem privilegiar e objetivar apoio para:

- racionalização e integração dos sistemas;
- infra-estrutura viária;
- estações e terminais;
- pesquisas de O/D (origem/destino);
- sistemas de bilhetagem e controle operacional;
- frota (ônibus, trens, metrô, bondes, barcas);
- ações de *traffic calming*;
- melhoria das condições de circulação de pedestres e ciclistas;
- melhoria de acesso para portadores de deficiências físicas;
- sinalização semaforizada, vertical, horizontal e de controle de velocidade; e
- estruturação e modernização de órgãos gestores de transporte e trânsito.

Quanto aos projetos e ações em saneamento ambiental, constituem prioridade:

- a elevação dos indicadores de cobertura dos serviços de saneamento básico, em especial os relativos a coleta e tratamento de esgotos, por conta de suas repercussões sobre a saúde pública, o meio ambiente e a qualidade de vida;
- a melhoria da gestão e do controle operacional, visando ao aumento de eficiência dos prestadores de serviços de saneamento básico, contemplando cadastramento de redes, clientes, controle de perdas, medição, melhoria de qualidade da água, elevação dos padrões de desempenho operacional e financeiro etc.;
- a universalização do acesso aos serviços de coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos urbanos;
- o apoio à institucionalização e efetivação dos Comitês e Agências de Bacias, com vistas a definir e viabilizar os planos de investimentos das bacias hidrográficas; e
- a estruturação de operações que viabilizem a execução de planos plurianuais de investimentos, observadas as regras de prudência bancária e buscando a maior participação de instrumentos de mercado.

Cabe registrar, ainda, estas ações de natureza institucional, que vêm sendo desenvolvidas para atingir os objetivos da atuação do BNDES na infra-estrutura urbana:

- o convênio de cooperação com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), a fim de executar programa de trabalho conjunto, compreendendo a reedição atualizada do livro *Transporte humano*; a realização de seminários de caráter técnico e gerencial, voltados para gestores de transporte e trânsito; o desenvolvimento de banco de dados (hoje inexistente) sobre sistemas de transportes de cidades a partir de 60 mil habitantes; e a edição de publicações e cadernos técnicos sobre temas de interesse da comunidade de transportes urbanos;
- os entendimentos para proposição de convênio de cooperação com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objetivando a avaliação das possibilidades e perspectivas do transporte ferroviário regional de passageiros;
- as negociações com a Companhia de Pesquisas e Recursos Minerais (CPRM), para apoio a avaliação de intervenções urbanas;
- o incentivo à criação de um fórum nacional de autoridades de desenvolvimento urbano;

- a instituição do prêmio BNDES-IAB, criado para divulgar projetos de concepção e solução integradores e inovadores;
- a implementação do convênio firmado com a Agência Nacional de Águas (ANA) relativo ao Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes); e
- o desenvolvimento de ações junto a Comitês de Bacia, visando a estruturar formas de apoio aos respectivos planos de investimentos, como, por exemplo, nas bacias do Paraíba do Sul e do Piracicaba-Capivari-Jundiaí.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição do BNDES ao desenvolvimento da infra-estrutura urbana vem traduzindo-se não apenas no apoio financeiro quantitativo (em que pese, por exemplo, ter-se constituído na única fonte de recursos de longo prazo para financiamento a projetos de transportes urbanos), mas também na permanente, e fundamental, interlocução com os principais agentes públicos e privados, nacionais e internacionais, atuantes no setor urbano.

Os problemas e desafios ora enfrentados pelas cidades e metrópoles brasileiras demandam atuação consistente e multidisciplinar, de permanente diálogo e interação, para superá-los e equacioná-los de forma sustentável e equilibrada.

Desde a década de 80, a atuação do BNDES na infra-estrutura urbana vem caracterizando-se pela constância e pelo caráter institucional de suas ações, estabelecendo objetivos, critérios e princípios de atuação claros, com ampla articulação, discussão e divulgação, visando à efetiva implementação de sua estratégia de promoção urbana.

Registre-se ainda a expressiva contribuição das inversões em infra-estrutura urbana para manter e gerar novas oportunidades de trabalho e emprego desde a fase de execução dos investimentos,<sup>31</sup> configurando mais um aspecto positivo no objetivo de melhorar com renda, cidadania e acesso a serviços e equipamentos públicos a qualidade de vida da população brasileira.

**Tabela 1 – Desembolsos do BNDES – infra-estrutura urbana – 1986-2001**  
Operações diretas e indiretas  
(US\$ mil)

Ano	Transporte e desenvolvimento urbano	Saneamento Ambiental	Total infra-estrutura urbana
1986	86.614	37.221	123.835
1987	141.937	16.383	158.320
1988	159.605	30.350	189.955
1989	126.172	6.892	133.064
1990	109.823	11.671	121.494
1991	139.428	3.692	143.120
1992	297.315	3.614	300.929
1993	164.099	3.540	167.639
1994	227.927	11.918	239.845
1995	359.261	13.366	372.627
1996	606.985	156.260	763.245
1997	687.076	75.031	762.107
1998	1.123.982	91.527	1.215.509
1999	253.909	51.206	305.115
2000	278.102	92.341	370.443
2001	333.637	37.103	370.740
Total	5.095.872	642.115	5.737.987

Fonte: BNDES.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Guilherme Arruda; NARDIN, Marcelo; PROCHNIK, Marta; CARVALHO, Mônica Esteves de. Lixo urbano: três estudos sobre coleta e tratamento. *Cadernos Finsocial*, nº 4, mar. 1987.
- BORSOI, Zilda Maria Ferrão; Lanari, Nora Lopes; Camisão, Maria Lúcia Correa. Saneamento ambiental – foco: saneamento básico. *Caderno de Infra-Estrutura*, nº 1, out. 1996.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Gestão de recursos hídricos. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 5, dez. 1996.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; TORRES, Solange Domingo Alencar. Serviços de saneamento básico – níveis de atendimento. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 8, mar. 1997.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Resíduos sólidos urbanos. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 12, jul. 1997.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; GOMES, Simone Mures. Saneamento ambiental – foco: resíduos sólidos urbanos. *Caderno de Infra-Estrutura*, nº 6, dez. 1997.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Tratamento de esgotos: tecnologias acessíveis. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 16, nov. 1997.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; TORRES, Solange Domingo Alencar; GOMES, Simone Mures. Setor de saneamento – rumos adotados. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 20, mar. 1998.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Saneamento: o objetivo é a eficiência. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 23, jun. 1998.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; Gomes, Simone Mures. Águas subterrâneas. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 32, nov. 1998.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Fotografia da participação privada no setor de saneamento. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 28, jun. 1999.
- DORES, Adely Maria Branquinho das; SARDENBERG, Hugo Emmanuel Pinheiro; CASTRO, José Carlos de. Transporte ferroviário regional de passageiros. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 19, fev. 1998.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Transporte hidroviário urbano de passageiros. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 27, maio 1999.
- \_\_\_\_; \_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Transporte hidroviário urbano de passageiros. *Caderno de Infra-Estrutura*, nº 13, set. 1999.
- MARCHETTI, Dalmo dos Santos; MAROT, Charles Edouard de Lima e Silva; SCHARINGER, João Francisco. Investimentos em transportes urbanos: idéias para sua viabilização e reflexos sobre a atuação do BNDES. *Revista do BNDES*, n.º 4, dez. 1995, p. 21-38.
- SALEK, Flávio & LIBERGOT, Paulo. Esgotamento sanitário condominial: a experiência em Natal. *Cadernos Finsocial*, nº 2, nov. 1986.
- SOUZA, José Carlos Coelho de; SCHROEDER, Elcio Mario; CASTRO, José Carlos de. Transporte urbano. *Informe de Infra-Estrutura*, nº 7, fev. 1997.

<sup>1</sup> A tabela da página 293 apresenta a evolução dos desembolsos do BNDES aos setores de infra-estrutura urbana no período 1986-2001.

<sup>2</sup> O metroviário, o ferroviário metropolitano ou suburbano e o hidroviário, além dos modos rodoviários mais recentes, passíveis de utilização para média capacidade, como o veículo leve sobre pneus (VLP), são os mais adequados para o transporte de demandas elevadas.

<sup>3</sup> O BNDES, diretamente e/ou por intermédio de seus agentes financeiros, financia investimentos em infra-estrutura viária e equipamentos (ônibus, material rodante – trens ou carros de metrô –, embarcações), mediante apoio a estados e municípios, bem como a operadores públicos ou privados (concessionários ou permissionários). Em especial no que se refere a sistemas municipais de transporte, o BNDES tem-se constituído na única fonte de financiamento; alguns projetos estruturantes de grande capacidade (tais como sistemas metroviários) têm contado com recursos de organismos multilaterais (Bird, BID, Japan Bank for International Cooperation e outros) sem, em geral, prescindirem do apoio do BNDES para compor os recursos de contrapartida demandados por esses organismos.

<sup>4</sup> Diversas passagens desta seção foram transcritas do seguinte documento: Marchetti, Dalmo dos Santos; Marot, Charles Edouard de Lima e Silva; Scharinger, João Francisco. Investimentos em transportes urbanos: idéias para sua viabilização e reflexos sobre a atuação do BNDES. *Revista do BNDES*, n.º 4, dez. 1995, p. 21-38.

<sup>5</sup> Operações contratadas.

<sup>6</sup> À exceção da Comab (contratada, em desembolso), os demais projetos encontram-se enquadrados ou em enquadramento.

<sup>7</sup> Belém e a segunda operação de Belo Horizonte, ora em contratação.

<sup>8</sup> Cabe registrar, ainda, a edição, pela Gerência de Estudos Setoriais de Transportes, de uma série de artigos e resenhas, a saber: Caderno de Infra-Estrutura, n.º 13 – Transporte hidroviário urbano de passageiros (set. 99); Informes de Infra-Estrutura, n.º 7 – Transporte urbano (fev. 97); n.º 19 – Transporte ferroviário regional de passageiros (fev. 98); n.º 27 – Transporte hidroviário urbano de passageiros (maio 99).

<sup>9</sup> Esse estudo encontra-se em vias de publicação na *Revista BNDES Social*.

<sup>10</sup> Ver *Cadernos Finsocial*, n.º 2 – Esgotamento sanitário condominial: a experiência em Natal; e n.º 4 – Lixo urbano: três estudos sobre coleta e tratamento.

<sup>11</sup> Independentemente do setor de atividade específica; vale dizer, alcançando qualquer projeto de caráter público, tanto de saneamento quanto de transportes urbanos, por exemplo.

<sup>12</sup> Os primeiros processos de licitação de concessão à iniciativa privada no setor de saneamento básico tiveram início em 1994 (antes da promulgação da Lei de Concessões), no estado de São Paulo, nos municípios de Limeira (concessão plena dos serviços de água e esgotos) e Ribeirão Preto (concessão para prestação dos serviços de tratamento de esgotos). Até 1977, os processos de concessão se concentraram no estado de São Paulo e basicamente objetivaram o tratamento de esgotos (como nos casos de Itu e Jundiaí).

<sup>13</sup> Com efeito, no período 1996-2002, o BNDES apoiou as concessionárias Cavo Itu (esgotos, Itu, SP), Companhia Saneamento de Jundiaí (esgotos, Jundiaí, SP), Sanear (esgotos, Araçatuba, SP), Citágua/Águas de Cachoeiro (água e esgotos, Cachoeiro de Itapemirim, ES), Águas de Paranaguá (água e esgotos, Paranaguá, PR), Águas do Imperador (água e esgotos, Petrópolis, RJ), Águas de Paraíba (água e esgotos, Campos dos Goitacases, RJ), Águas de Niterói (água e esgotos, Niterói, RJ) e Ambient (esgotos, Ribeirão Preto, SP). Encontram-se em carteira projetos de interesse da Águas do Amazonas (água e esgotos, Manaus, AM) e da Águas de Juturnaíba (água e esgotos, Região dos Lagos, RJ).

<sup>14</sup> Ao final de 1997, o Conselho Curador do FGTS já autorizara a aplicação de 15% dos recursos alocados a cada ano em projetos conduzidos por concessionárias privadas.

<sup>15</sup> Considerando-se que, em 1999, as companhias estaduais atendiam a 3.890 municípios e 100,6 milhões de habitantes com serviços de água (cerca de 70% do total de municípios e 77,5% da população urbana), os sistemas municipais apresentavam atendimento máximo de 22,5% da população urbana.

- <sup>16</sup> *Eventuais margens de exposição ao setor público obtidas pelo BNDES eram predominantemente direcionadas ao financiamento de projetos públicos de transporte de massa.*
- <sup>17</sup> *Exemplos desse apoio são os financiamentos concedidos ao estado do Ceará, no Programa de Saneamento de Fortaleza (Sanear, no valor de R\$ 41 milhões, configurando parceria com o BID) e no Programa de Desenvolvimento Urbano (Proureb, no valor de R\$ 51 milhões, compondo contrapartida a recursos do Banco Mundial); ao estado da Bahia, no Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS, no valor de R\$ 87 milhões, em conjunto com o Banco Mundial) e no Programa de Despoluição da Baía de Todos os Santos (BTS, com recursos do BID e da antiga OECF, atual Japan Bank for International Cooperation, ou JBIC); e ao estado do Pará, no Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una (R\$ 27 milhões, em associação com recursos do BID). Naquela oportunidade, norma emanada do CMN permitia ao BNDES apoiar, extralimite de exposição, o esforço de estados na contrapartida de recursos provenientes de organismos multilaterais.*
- <sup>18</sup> *De fato, o contingenciamento atinge plenamente os investimentos dos setores da infra-estrutura urbana, sobretudo o saneamento ambiental e o transporte de passageiros.*
- <sup>19</sup> *Compreendendo os segmentos de saneamento básico (captação de água bruta, produção, reservação e distribuição de água tratada, coleta e tratamento de esgotos), resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição adequada), recursos hídricos (gestão, manejo integrado de bacias hidrográficas e estruturação de Comitês e Agências de Bacias) e recuperação de áreas ambientalmente degradadas (inclusive drenagem urbana).*
- <sup>20</sup> *Registre-se a criação, em março de 1999, da Área de Infra-Estrutura Urbana, à qual foram transferidos o Departamento de Operações de Saneamento Ambiental (Desam) e a Gerência Setorial de Estudos de Saneamento Ambiental.*
- <sup>21</sup> *Novos limites globais foram estabelecidos pelo CMN, sendo dois de R\$ 1 bilhão e um, o atual, de R\$ 200 milhões.*
- <sup>22</sup> *Com a aprovação em 2002, pelo Conselho Curador do FGTS, de alteração dos critérios de remuneração (spread e del credere) dos agentes financeiros, teve início o repasse de recursos do FGTS por intermédio de bancos privados. Registrem-se, ainda, medidas de reestruturação econômico-financeira que foram empreendidas junto à CEF e resultaram, também em 2002, na recuperação da capacidade da Caixa de financiar o setor público (grau de exposição).*
- <sup>23</sup> *Apenas Tocantins e Amapá não possuem contrato de renegociação firmado com o Tesouro no âmbito dos Programas de Ajuste Fiscal.*
- <sup>24</sup> *Observada a definição constante da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF).*
- <sup>25</sup> *Destaque-se o interesse de diversos agentes financeiros em realizar operações com empresas do setor de saneamento – desde que mitigados os riscos identificados –, em particular com a Sabesp e a Sanepar.*
- <sup>26</sup> *Posteriormente, aventou-se a possibilidade de adotar esse procedimento licitatório também em projetos financiados apenas com fontes internas, tais como o FGTS.*
- <sup>27</sup> *São as seguintes as dimensões estratégicas elencadas como diretrizes da atuação do BNDES no período 2000-05: modernização dos setores produtivos; infra-estrutura; desenvolvimento social e urbano; exportação; desenvolvimento regional; micro, pequenas e médias empresas; privatização; e mercado de capitais.*
- <sup>28</sup> *Além das operações aprovadas para a Sabesp (Programa de Despoluição do Rio Tietê – II Etapa – e Programa de Recuperação Ambiental da Região Metropolitana da Baixada Santista, no valor total de R\$ 400 milhões) e para a Sanepar (ParanáSan, com apoio de R\$ 220 milhões), encontram-se em exame programas de investimentos de interesse da Copasa (MG), da Caesb (DF) e da Sanasa (Campinas, SP), mais consultas apresentadas pela Sabesp relativas a seus programas de investimentos para a bacia do Rio Paraíba do Sul e para a bacia do Piracicaba-Jundiá-Capivari.*
- <sup>29</sup> *Ver: a) Cadernos de Infra-Estrutura, nº 1 – Saneamento ambiental – foco: saneamento básico (out. 96); e nº 6 – Saneamento ambiental – foco: resíduos sólidos urbanos (dez. 97); b) Informes de Infra-*

*Estrutura, nº 5 – Gestão de recursos hídricos (dez. 96); nº 8 – Serviços de saneamento básico – níveis de atendimento (mar. 97); nº 12 – Resíduos sólidos urbanos (jul. 97); nº 16 – Tratamento de esgotos: tecnologias acessíveis (nov. 97); nº 20 – Setor de saneamento – rumos adotados (mar. 98); nº 23 – Saneamento: o objetivo é a eficiência (jun. 98); nº 28 – Águas subterrâneas (nov. 98); nº 32 – Fotografia da participação privada no setor de saneamento (jun. 99).*

<sup>30</sup> O GT foi constituído por representantes do BNDES, da CEF, do Ministério do Orçamento e Gestão, do Ministério do Meio Ambiente, da PGFN e das Consultorias Jurídicas da Casa Civil e do MMA. Os trabalhos desenvolveram-se ao longo de 1999, resultando na proposição de dois projetos de lei, a saber: (i) Projeto de Lei Ordinária, relativo à regulamentação e ao estabelecimento de diretrizes gerais para o setor de saneamento; e (ii) Projeto de Lei Complementar, referente à titularidade dos serviços. Tais propostas de PL foram encaminhadas à Presidência da República e, conforme se tratará adiante, após novas discussões e coordenação, deram origem ao Projeto-Lei 4.147, que o Executivo encaminhou em 2001 à Câmara dos Deputados.

<sup>31</sup> Os setores de infra-estrutura urbana – com destaque para o transporte urbano de passageiros e o saneamento ambiental – configuram prioridades da aplicação dos recursos do FAT/PróEmprego.